

Voorstellen voor verbeteren van aanbestedingen

Weg met de laagste prijs!

ANALYSE - De verhoren van de parlementaire enquêtecommissie hebben de zwaktes van het huidige aanbestedingsbeleid pijnlijk duidelijk gemaakt. Een pleidooi voor verandering: maak een rekenvergoeding en terugtrekking mogelijk en geef ruimte aan de meest economische aanbieder in plaats van de laagste prijs.

IR. J.C. KUIPER

De uitzending van het tv-programma Zembla over de vermeende bouwfraude heeft veel veranderd in de gww-sector. De aanbestedingen na die uitzending worden gekenmerkt door lagere prijzen en een grotere spreiding dan daarvoor. Het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie zal ongetwijfeld nog meer veranderen. Dit artikel over contracten in de gww is daarom niet een beschouwing van de huidige situatie maar van hoe die zou kunnen worden.

Maatwerk

Ingenieursbureaus zijn betrokken bij projecten met traditionele en 'moderne' contracten. Zij vervullen daarin verschillende rollen, zoals: ontwerper, leverancier van bestek en directievoerder bij de uitvoering door een bouwer, al dan niet onder kwaliteitsborging; ontwerper van de hoofdoplossing, die door de aannemer verder wordt geoptimaliseerd; adviseur van de opdrachtgever bij het op-



Bouw van de Papendorpsebrug, een verkeersbrug over het Amsterdam-Rijnkanaal, onderdeel van de verbinding van Utrecht naar Vinexlocatie Leidsche Rijn.

FOTO: RIK HOOGENWOUDE/HOLLAND RAILCONSULT



Integrale en geïntegreerde contracten

■ Er is geen eenduidige definitie van een integraal en een geïntegreerd contract. De betekenis van elk contract wordt bepaald door wat erin staat. Het belang daarvan werd ook duidelijk bij de parlementaire enquêtecommissie: de inhoud van een contract moet een eenduidige betekenis hebben voor degene die het opstelt, die het afsluit en die het gebruikt.

Onder integrale of multidisciplinaire contracten verstaat men veelal contracten die meer dan één technische discipline betreffen. De opdrachtnemer van een integraal contract is een bedrijf dat al deze disciplines in huis heeft of een combinatie van bedrijven die elk een discipline inbrengen. Een integraal contract is een alternatief voor twee of meer afzonderlijke contracten, die de opdrachtgever moet (laten) coördineren. De som van de laagste afzonderlijke prijsaanbiedingen is (vrijwel) altijd lager dan de laagste gecombineerde prijsaanbieding. Afhankelijk van de coördinatiekosten moet men zijn keuze maken.

Geïntegreerde contracten zijn contracten die zowel het ontwerp als de realisatie (en in sommige gevallen het onderhoud) betreffen. Ook hier is het koppelen van verschillende disciplines het geval. Bij publiek-private samenwerking is ook de financiering door de opdrachtnemer een kenmerk van het geïntegreerde contract.

UAV-GC

■ UAV-GC staat voor Uniforme Administratieve Voorwaarden voor geïntegreerde contractvormen. Het is de bedoeling dat er ook een op de UAV-GC afgestemd aanbestedingsreglement (UAR-GC) komt. De UAV-GC is nog niet definitief en zit nog in een proefperiode. Kern van het geïntegreerde contract is dat dit met de aannemer in een vroeg stadium wordt afgesloten, waardoor deze ook verantwoordelijk is voor (een deel van) het ontwerp. Ook kan het onderhoud onderdeel zijn van het contract, met als voordeel dat hierdoor de lifecycle-cost-benadering impliciet wordt afgedwongen.

Overheid en moderne contractvormen

■ Het ministerie van Economische Zaken (EZ) is de motor achter de gedachte van innovatieve contracten. EZ richt zich op alle overheids-uitgaven, dus niet speciaal op de gww-sector. EZ verwacht van moderne contracten: meer markt en minder overheid; lagere prijzen voor de overheid als opdrachtgever; betere marges voor bedrijven; een betere prijs-kwaliteitverhouding; meer kansen voor Nederlands bedrijven in het buitenland; meer internationale concurrentie op de Nederlandse markt; bevordering van innovatie; stimulering van de vorming van clusters van bedrijven die in een keten opereren.

Het ministerie van Verkeer en Waterstaat volgt het door EZ uitgezette beleid. Dit wordt concreet gemaakt door de intentie dat Rijkswaterstaat in 2005 enkele tientallen procenten van het werkpakket via innovatief aanbesteden op de markt zet. In 2002 heeft Rijkswaterstaat circa

150 projecten in voorbereiding die innovatief worden aanbesteed. Het ministerie van Financiën stimuleert publiek-private samenwerkingsconstructies. Volgens Financiën moeten er uitsluitend contracten worden afgesloten met wezenlijke fysieke voordelen. Het traditionele model is hiervoor de referentie. Financiën vindt dat conceptontwikkelaars principieel geen recht op bouwen hebben.

Wanneer design & construct?

■ In theorie is te bepalen wat het optimale aantal uit te nodigen gegadigden is. Daarbij zijn twee factoren van belang: de (verwachte) transactiekosten (TK) per aanbieder (de offertekosten per gegadigde) en de kosten voor het beoordelen van deze offerte) en de (verwachte) standaardafwijking (SA) van de biedingen. Het theoretisch optimum wordt dicht benaderd door de vuistregel:

$$\text{optimale aantal aanbieders} = 0,55 \times \text{SA/TK}$$

Deze vuistregel is van toepassing op elk inkoopproces, onafhankelijk van de contractvorm. Bijvoorbeeld: bij een standaardafwijking van 7 procent en transactiekosten van 0,7 procent is aantal uit te nodigen gegadigden vijf tot zes. Op de transactiekosten heeft de opdrachtgever invloed. De transactiekosten (per aanbieder) bij design & construct zijn wel drie keer zo hoog als bij een traditioneel contract. Het optimale aantal gegadigden wordt dus drie keer zo klein, dus niet zes maar twee! De totale transactiekosten blijven gelijk ($6 \times 0,7\% = 2 \times 2,1\%$) maar door het kleinere aantal gegadigden wordt de concurrentie verminderd. Hierdoor stijgt de prijs met 5 tot 7 procent. Als de doelstelling van EZ (lagere prijs voor de opdrachtgever) ook wordt gerealiseerd, moet design & construct dus een verbeterd concept opleveren met een kostprijsverbetering van circa 10 procent vergeleken met het referentieontwerp. De opdrachtgever bespaart dan 3 tot 5 procent.

Alliantie als contractvorm

■ De gedachte achter de alliantie is zowel de opdrachtgever als de aannemer optimaal te laten profiteren van de door hen ingebrachte besparingen. Bijvoorbeeld door deze besparingen 50-50% te verdelen. Traditioneel is de aannemer juist gericht om extra marge uit meerwerk te halen. Dat wil zeggen meer omzet. Door juist het maximale projectresultaat van de aannemer te koppelen aan minder omzet, wordt de focus verlegd. De alliantie wordt soms vormgegeven door een rechtspersoon tussen de opdrachtgever en de aannemer te plaatsen. In die rechtspersoon zijn aannemer en opdrachtgever beide verenigd. Die rechtspersoon is als het ware de opdrachtnemer van de opdrachtgever en de opdrachtgever van de aannemer. De besparingen vormen het resultaat van de alliantie. Dit resultaat wordt verdeeld tussen de partijen in de alliantie.

stellen van een functioneel pakket van eisen; en ontwerper in het team van de aannemer. De advisering over de wijze van contracteren hoort daarbij.

Er is geen contractmodel dat toepasbaar is op elk project. Betrokkenen moeten weten waarom ze een bepaalde contracteringsvorm kiezen en wat ze ervan verwachten. Als referentie hiervoor kan de traditionele werkwijze prima fungeren. Contracteren dient te gebeuren aan de hand van een plan.

Scenario's

Het contracteringsplan zet de scenario's op een rij. De projectomgeving en -planning liggen min of meer vast. Variabelen zijn: de schaal van het contract, de contractvorm, de vragersmarkt, de aanbiedersmarkt, de risico's en de verdeling ervan, de verwachting met betrekking tot innovaties, en de mogelijkheden om het project te faseren en op te knippen in deelprojecten. Knippen kan op de dis-

ciplinegrenzen (al dan niet integrale contracten) of op geografische grenzen of op andere logische uit het project voortkomende grenzen. Wie knipt moet plakken. Het is zaak de interfaces tussen de deelprojecten te bewaken. In het contracteringsplan worden de verschillende scenario's tegen elkaar afgevoerd.

Het allerbelangrijkste doel, als oplossing voor het probleem van de opdrachtgever, is het optimale concept te ontwikkelen, dat tegen een zo laag mogelijke prijs kan worden gebouwd.

Wie moet het ontwerp ontwikkelen? Is de uitvoering dominant, bijvoorbeeld bij een boortunnel, dan ligt het voor de hand de ontwerpverantwoordelijkheid bij de aannemer te leggen. Is de uitvoering niet dominant, dan moet men beseffen dat het matchen van het optimale concept met het probleem een belang van een hogere orde is dan het matchen van het optimale concept

met de uitvoering. De beste oplossing is dan het ontwerp uit te laten voeren door een gespecialiseerd ingenieursbureau. Pas als men van design & construct een alternatief ontwerp verwacht met een kostprijniveau van 90 procent van dat van het referentieontwerp, verdient dit de voorkeur.

Verbeteringen

De parlementaire enquêtecommissie leerde dat de aanbiedingen van de aannemers onderling in verboden vooroverleg werden afgestemd en zo mogelijk opgehoogd richting het budget van de opdrachtgever. De marktwerking die er was, was er alleen op gericht om de productiecapaciteit van de bedrijven te reguleren. Er werden rechten af- en opgebouwd, in de vorm van zogenaamde 'pepernoten' die weer konden worden ingezet in een spel waarvan de winnaar het project mocht maken. Het zou billijk zijn bij aanbestedingen een rekenvergoeding te verstrekken en de moge-

HET KAN OOK ANDERS

Rekenvergoeding en terugtrekking

■ De opdrachtgever verstrekt standaard aan de geselecteerde gegadigden een kostendekkende rekenvergoeding. Bovendien biedt hij gegadigden die een aantoonbare (grote) vergissing hebben gemaakt de mogelijkheid zich terug te trekken. Daarmee wordt een (niet alle!) drijfveer weggenomen van verboden vooroverleg tussen gegadigden. Daardoor gaat de opdrachtgever zich rekenschap geven van de kosten die hij veroorzaakt. Hij beperkt het aantal uit te nodigen gegadigden zodat er evenwicht ontstaat tussen de transactiekosten en de marktwerking. Als tegenprestatie krijgt de opdrachtgever inzicht in alle begrotingen. Dat verhoogt zijn inzicht in de markt en het kan ook van nut zijn bij het nog verder optimaliseren van het project.

Gunningcriterium

■ De opdrachtgever moet zich meer openstellen voor alternatieve aanbiedingen. Daarom moet het standaard gunningcriterium 'de meest economische aanbieder' worden. Nu is het gunningcriterium vaak nog 'de laagste prijs'. Voorwaarde (in de huidige regelgeving) is dat de opdrachtgever het toetsingskader aangeeft dat hij hanteert bij de beoordeling van de aanbiedingen. Om verrassende oplossingen uit de markt kansen te geven mag dat toetsingskader geen belemmering vormen. Het kader moet breed worden geformuleerd. Bijvoorbeeld: de aanbiedingen worden beoordeeld op de prijs en de prijs-kwaliteitsverhou-

ding in het kader van het desbetreffende werk, het project waarvan het werk deel uit maakt en de projectomgeving.

Geen cherry picking maar cherry buying

■ 'Cherry picking' betekent dat de één een goed idee van de ander pikt. Aannemers zijn daar allergisch voor. Toch is het zonde om goede ideeën onbenut te laten. In een situatie waarbij de gegadigden een 100 procent kostendekkende rekenvergoeding krijgen, moet het mogelijk zijn afspraken te maken over de ideeën van een niet-winnend concept. Ik pleit voor de mogelijkheid om alle ideeën te gebruiken. Wordt er eentje overgenomen, dan is een kostendekkende rekenvergoeding niet voldoende. Er moet bovendien een bonus aan de bedenker worden verstrekt, bijvoorbeeld x procent van het desbetreffende bouwvolume, of y procent van de te realiseren besparing.

Europese regelgeving knelt

■ De Europese regelgeving knelt in plaats van te faciliteren:

- geen eenduidige omschrijvingen van niet-passende, onregelmatige en onaanvaardbare inschrijvingen;
- in sommige gevallen is een aantal uit te nodigen gegadigden voorgeschreven dat niet spoort met het optimaliseren van de transactiekosten;
- de regelgeving staat geen selectiecriterium toe op basis van verwachte concurrentiekracht.

lijkheid te bieden zich terug te trekken. Dat neemt in ieder geval een drijfveer weg van illegaal vooroverleg. Capaciteitssturing kan misschien in de toekomst een rol spelen door de werkhonger bij de selectiecriteria te betrekken. Dit kan niet bij de huidige Europese regelgeving, die op meer plaatsen knelt.

Door het toepassen van zogenaamde 'cherry buying' snijdt het mes aan twee kanten: de bedenker van een idee wordt beloond en het project wordt er beter of goedkoper van.

Hoe verder?

De verhooren van de parlementaire enquêtecommissie hebben gezorgd voor een deuk in het vertrouwen dat aannemers hadden. Eén van de gehoorde aanbevelingen is over te gaan op andere contractvormen dan het (al dan niet openbaar) aanbesteden van compleet uitgewerkte bestekken met als gunningcriterium 'de laagste prijs'.

Ik zie dat deels anders. Design & construct is pas lonend wanneer de kostprijs 10 procent lager ligt dan het referentieontwerp. Die situatie doet zich niet vaak voor. De opdrachtgever moet wel meer openstaan voor alternatieven en het gunningcriterium 'laagste prijs' verruilen voor 'de meest economische aanbieder'.

Ir. J.C. Kuiper is kennismanager bouwkosten en bouwcontracten bij Holland Railconsult in Utrecht.